EDUCAÇÃO: A NOVA GERAÇÃO DE REFORMAS

SIMON SCHWARTZMAN

Publicado em Fábio Giambiagi, José Guilherme Reis e André Urani (organizadores), *Reformas no Brasil: Balanço e Agenda*, Rio de Janeiro, Editora Nova Fronteira, 2004, pp. 481-504.

Introdução: a situação da educação brasileira

A educação tem sido apresentada, na América Latina como em outras partes, como o principal instrumento para solucionar os problemas de pobreza, desigualdade e falta de oportunidade que afetam os segmentos mais pobres da região. Primeiro, acredita-se que a educação, como capital humano, aumenta a produtividade e gera riqueza. Depois, a ampliação do acesso à educação daria mais oportunidades a todos, reduzindo a desigualdade social. Terceiro, ao difundir os valores de convivência social e comportamento ético, a educação fortaleceria o capital social, gerando mais confiança, honestidade e credibilidade nas transações econômicas, fortalecendo os mercados e criando um ambiente mais favorável para os investimentos. Mais recentemente, a necessidade de aumentar e melhorar a educação em todos os níveis tem sido apontada como a condição para que os países possam participar de forma adequada dos benefícios da nova "sociedade do conhecimento". A esta convicção dos especialistas a respeito dos benefícios da educação para a economia e a sociedade devemos acrescentar a crença que existe na população sobre benefícios privados que ela pode trazer, em termos de renda, emprego e prestígio social. A conseqüência é a demanda crescente, em todos os países, por mais e melhor educação em todos os níveis, limitada somente pelas restrições orçamentárias.

Outros autores, mais na tradição sociológica, vêm a educação de forma mais cautelosa, chamando a atenção para aspectos mais problemáticos Eles observam que a educação, por si mesma, não gera riqueza, a não ser quando combinada com outros fatores associados à modernização e ao desenvolvimento econômico. Em situações de estagnação econômica, a educação pode funcionar como mecanismo de filtragem e consolidação das desigualdades sociais, controlando o acesso a posições de autoridade, prestígio e riqueza. Ao invés de fonte de geração e distribuição de competências, a educação funcionaria, nestes casos, como mecanismo de distribuição e controle de credenciais que permitem ou não o acesso a posições socialmente vantajosas, determinadas pelas condições anteriores, ou "capital cultural" das famílias dos estudantes. Quando isto ocorre, os aspectos formais e burocráticos da educação se tornam dominantes, reduzindo a relevância da formação técnica e profissional. As dimensões morais da educação também sofrem, com os valores do estudo, da cultura e da competência sendo substituídos pela manipulação cínica dos rituais para a

distribuição de credenciais, ou transformados em estilos de vida e símbolos de status que discriminam contra os excluídos.

Estes dois lados da educação são importantes quando pensamos na situação brasileira, aonde os problemas de falta de acesso se combinam com sérios problemas de qualidade e desvirtuamento, e ainda é forte a tradição bacharelesca que coloca os diplomas, mais do que a qualificação que eles refletiriam, como o grande objetivo a ser alcançado. A interpretação usual para esta situação é a de que estes são problemas de baixa qualidade, que poderiam ser superados pelo aumento de investimentos na educação em seus diferentes aspectos. No entanto, o Brasil já gasta bastante em educação em relação a seu produto, e os resultados que temos obtido até aqui estão muito aquém do que seria desejável, Deve ser possível melhorar a situação educacional brasileira pelo uso mais adequado dos recursos já existentes, enquanto as restrições fiscais não permitam que eles sejam aumentados de forma significativa.

Não é simples estimar quando o Brasil gasta em educação nos diferentes níveis e setores, mas é importante ter pelo menos uma ordem de grandeza. Uma estimativa recente, feita por um estudo do Banco Mundial em cooperação com o Ministério da Educação (The World Bank, 2002), é que o setor público gastou no ano 2000 cerca de 5.5% do produto bruto, 63.8 bilhões de reais, em educação. Isto coloca o Brasil em nível de gastos equivalente ao da Itália (4.8) Japão (4.8), México (5.5), e acima do Chile (4.3). A isto se pode adicionar cerca de 20 a 30% a título de gastos privados elevando o total de gastos em educação a cerca de 6.3% do PIB, ou US $38 bilhões de dólares.[1] Os gastos vêm aumentando desde 1995, quando era da ordem de 4.6% do PIB. O governo federal é responsável por 18% deste total; os governos estaduais, 44.5%; e os governos municipais, 37.5%. Nos últimos cinco anos, a participação relativa de estados e municípios vem aumentando, graças à implantação, em 1996, do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério – FUNDEF -, que tornou efetiva a obrigatoriedade de Estados e Municípios aplicarem 25% de seus recursos em educação.

Em 2001, o governo federal gastou cerca de 60% de seus 11 bilhões de reais de recursos de educação com o ensino superior; o restante foi quase todo revertido para o ensino médio e fundamental[2], como merenda escolar, livros didáticos e outros programas. Os estados, em 2000, gastaram 15.4 de seus 26.5 bilhões de reais com o ensino fundamental (da primeira à oitava série) e

---

[1] Supondo um PIB de 600 bilhões de dólares, que é o valor utilizado pelo estudo do Banco Mundial. A dimensão dos gastos privados pode ser presumida a partir da existência de cerca 7 milhões de estudantes em estabelecimentos privados em todos os níveis, gastando entre 3 e 4 mil dólares ao ano, pelos valores de 2001, mais os gastos em materiais, etc., dos que estudam no setor público.

[2] No Brasil, o termo "ensino básico" se refere ao período que vai dos sete aos 17 anos de idade, incluindo oito anos de educação fundamental, e três de educação média. O antigo termo "ensino primário", fora de uso, se refere aos quatro primeiros anos da educação fundamental: e "ensino secundário", a uma das modalidades do ensino médio.

8.7 bilhões com o ensino médio, além de cerca de dois bilhões com programas de educação de adultos. Os gastos municipais foram estimados, para 2000, em 24 bilhões de reais, dedicados sobretudo ao ensino fundamental, mas também, de forma crescente, à educação pré-escolar.

Nestas estimativas não estão incluídos os gastos dos Estados com educação superior, afetos normalmente às secretarias de ciência e tecnologia. Só o Estado de São Paulo gasta cerca de 2,6 bilhões de reais anuais com suas três universidades; Paraná, Santa Catarina, Minas Gerais, Rio de Janeiro e outros têm também suas próprias universidades.Também não estão incluídos os custos de educação do chamado “sistema S”, as escolas técnicas mantidas pelo SESI, SENAI, SENAC e outras instituições patronais, cerca de um bilhão anuais; e os gastos do Plano Nacional de Educação Profissional do Ministério do Trabalho (PLANFOR), cerca de 450 milhões de reais em 1999 com recursos do PIS-PASEP (Fundo de Assistência ao Trabalhador).

Em termos per capita, isto dá um dispêndio de cerca de 1,200 reais por ano por estudante do ensino fundamental e médio, e dez vezes mais, cerca de 12 mil reais, por estudante de nível superior.

Para ter uma idéia do que isto significa, é importante entender melhor aonde vai este dinheiro, e fazer algumas comparações. De longe, a maior parte dos gastos públicos com educação, em todos os níveis, é para o pagamento de pessoal, não só os ativos, como também os aposentados. Esta inclusão é polêmica, porque os aposentados não contribuem diretamente para as atividades de ensino; por outro lado, não há dúvida que os benefícios das aposentadorias fazem parte dos salários indiretos dos professores, e são gastos com o setor de educação, tomado em seu conjunto. Os cem reais por aluno/mês que o setor público gasta com o ensino fundamental e médio podem ser comparados ao que custa uma escola particular para a família do aluno – pelo menos três vezes mais, em média. Por outro lado, os mil reais mensais que o setor público gasta por aluno/mês com o ensino superior é pelo menos duas vezes o que custa o ensino superior particular. Isto é coerente com o que se sabe sobre a qualidade do ensino nestes níveis: em geral, o ensino privado de nível fundamental e médio é de melhor qualidade do que o público, enquanto que no ensino superior ocorre o oposto. O fato de o Brasil gastar dez vezes mais por aluno no ensino superior do que no ensino básico é uma aberração conhecida, parte da conhecida iniqüidade dos gastos sociais do país.

Por muitos anos, havia no Brasil a idéia de que faltavam escolas, e que por isto a população não se educava como devia. Hoje, o acesso à educação fundamental é praticamente universal, e já é possível falar de “inflação educacional” em alguns setores.[3]

---

[3] A expressão é de João Batista Araújo e Oliveira, em (Oliveira, a sair)

Existem duas fontes principais de informação sobre a cobertura da educação brasileira, os recenseamentos realizados anualmente pelo Ministério da Educação e a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios, realizada também anualmente pelo IBGE. Os dados do Ministério da Educação são obtidos das escolas, no início do ano letivo; a PNAD é realizada anualmente, no mês de setembro, cobrindo todo o território nacional menos a zona rural da Região Norte. Os principais resultados destes dois levantamentos, para 2001, podem ser vistos na Tabela 1 abaixo.

Existem hoje, no Brasil, cerca de 26.2 milhões de crianças entre sete e 14 anos de idade, mas existem entre 31.9 e 35.3 milhões de estudantes na educação fundamental, um excedente de 5.7 a 9.1 milhões, segundo uma ou outra fonte. A razão é conhecida: existe muita repetição e atraso, e boa parte destes estudantes têm mais do que a idade devida. A razões da grande diferença entre os dados do Ministério da Educação e os do IBGE são menos óbvias. Como os municípios recebem dinheiro do FUNDEF conforme o número de alunos que tenham, pode haver uma tendência a exagerar este número. Além disto, a pesquisa do MEC é feita no início do ano letivo, e a do IBGE em setembro, quando muitos alunos podem já ter abandonado a escola.

Tabela 1

Cobertura da Educação Brasileira						
Ensino regular	**idade de referência**	**população na idade**	**matrícula PNAD 2001**	**Matrícula MEC**	**Cobertura PNAD**	**Cobertura MEC**
creche	0 a 3	12,295,755	1,301,680	1,093,347	10.6%	8.9%
pré-escolar	4 a 6	9,775,191	6,245,791	4,818,803	63.9%	49.3%
classes de alfabetização				652,866		
primeiro grau regular	7 a 14	26,276,223	31,880,340	35,298,089	121.3%	134.3%
aceleração de aprendizagem				1,125,665		
educação especial				323,399		
segundo grau regular	15 a 17	10,308,707	7,623,241	8,398,008	73.9%	81.5%
superior	18 a 24	22,940,218	3,462,832	3,030,754	15.1%	13.2%
técnico				565,046		
mestrado e doutorado (1)			269,393	96,618		
Ensino não regular						
ed jovens e adultos - alfabetização			527,697	153,725		
ed jovens e adultos - primeiro grau			1,096,881	2,636,888		
ed jovens e adultos - segundo grau			825,749	987,376		
pré vestibular			534,876			
(1) dados do Ministério de Ciência e Tecnologia						
Total de estudantes		81,596,094	53,768,480	59,180,584	65.9%	72.5%

De qualquer forma, os dados do IBGE mostram que, embora ainda com algum atraso, a quase totalidade das crianças do país entram na escola, e aí permanecem por vários anos; o abandono só começa a se tornar significativo a partir dos 14 anos de idade, quando a percentagem fora da escola atinge os 7.5% (Gráfico 1).

Gráfico 1

.

Várias conclusões importantes decorrem destes fatos. A primeira é que não existe, no Brasil, um problema significativo de falta de acesso à escola, ou

falta de escolas; segundo, tampouco existe um problema importante de abandono escolar, antes dos 14 anos de idade; terceiro, o país mantém um sistema de educação fundamental que é cerca de 20% maior do que seria necessário, ou seja, poderia estar investindo mais 20% de recursos por aluno se não houvessem tantos alunos desajustados. Estes dados sugerem, ainda, que o FUNDEF pode estar provocando uma inflação de matrículas no ensino fundamental, seja pela incorporação prematura de crianças menores de sete anos de idade, seja pela presença, neste nível, de estudantes que deveriam estar nos cursos de educação de jovens e adultos. A PNAD de 2001 mostra a presença de 830 mil crianças de menos de sete anos e 2.3 milhões de pessoas de 18 anos ou mais na educação fundamental.

O segundo grau tem cerca de oito milhões de alunos, pouco mais ou menos conforme a fonte, o que daria uma cobertura entre 74 e 81% em relação ao grupo de idade, não fosse o fato de que cerca de metade destes alunos têm 18 anos ou mais. Este é um dos setores que mais tem crescido nos últimos anos, um aumento de 210% entre 1992 e 2001. A maioria dos estudantes está em escolas públicas, e estudam à noite. Chama a atenção, aqui, a quase inexistência de um ensino técnico de nível médio, em contraste com o que ocorre na maioria dos países.

O terceiro grau, de nível superior, teve uma expansão ainda maior do que o nível médio, passando de 1.3 para 3.4 milhões de estudantes entre 1992 e 2001.[4] Parte desta expansão foi em resposta a um longo período de estagnação, durante toda a década de 80; e em parte responde à demanda criada pela expansão do nível médio. O que mais chama a atenção neste nível é a presença dominante do setor privado, que hoje atende a cerca de dois terços dos estudantes.

Finalmente, o Brasil tem um amplo programa de pós-graduação, com cerca de 100 mil alunos matriculados segundo informação disponível no Ministério de Ciência e Tecnologia, restrita aos cursos de mestrado e doutorado "estrito senso"; ou 270 mil, conforme a PNAD, que tem uma definição mais ampla. A pós-graduação "estrito senso" se concentra quase que exclusivamente em universidades públicas; pouco se sabe, no entanto, sobre outras modalidades de pós-graduação, que não são reguladas, e parecem crescer em grande velocidade.

Educação básica

O desconhecimento destes dados tão básicos faz com que sejam propostas prioridades que pouco contribuem para lidar com os problemas fundamentais da educação. A primeira falsa prioridade é a de aumentar os gastos, como se este fosse o a principal fonte de estrangulamento. Mais recursos seriam sempre bem-vindos, mas o país já gasta bastante em

[4] O Ministério da Educação ainda registrava três milhões de estudantes de nível superior em 2001, mas o dado do ano seguinte, 2002, já se aproximava da do IBGE, com 3.5 milhões.

educação, em termos relativos; existem outras prioridades; e não é difícil demonstrar que gastamos mal. Colocar mais recursos neste sistema, sem uma idéia clara das transformações e reformas de que a educação necessita, corre o risco de, simplesmente, colocar dinheiro bom em investimentos ruins, sem muita perspectiva de resultados. Nesta linha, é também equivocada como prioridade a necessidade de criar novas escolas. Com a cobertura se aproximando de 100% e a redução das taxas de fecundidade, muitos estados já começam a sofrer o problema inverso, de salas vazias.

São também duvidosas, do ponto de vista educacional, as políticas que colocam como primeira prioridade levar ou manter as crianças na escola, como as de bolsa-escola e de erradicação do trabalho infantil. Os programas de bolsa-escola são úteis como forma de transferir renda e, em alguns casos, podem favorecer a que as crianças mais velhas fiquem na escola por mais tempo. Mas já não existem muitas crianças de pequena idade fora da escola, e não está claro que a falta de dinheiro seja a principal explicação para o abandono que ainda ocorre; o mais provável é que a principal culpada seja a incapacidade das escolas em proporcionar educação de qualidade para crianças e adolescentes de pior condição social. Em relação ao trabalho infantil, é claro que deve haver um esforço permanente para evitar que crianças sejam exploradas, mas, nos grupos de menor idade, até 13 ou 14 anos, o trabalho, quando existe, é geralmente parcial, feito junto com a família, não necessariamente tem caráter abusivo, e não altera significativamente a permanência da criança na escola (Schwartzman, 2001b).

Uma outra prioridade questionável são as campanhas de combate ao analfabetismo. Existem dois conceitos distintos do que seja o analfabetismo, o das pessoas que declaram nas pesquisas não saber ler e escrever, e os analfabetos funcionais, ou seja, pessoas que não conseguem ler e escrever de forma adequada. Em 2001, havia 16 milhões de pessoas de sete anos ou mais no Brasil consideradas analfabetas segundo o primeiro conceito. Destas, 10 milhões tinham mais de 40 anos de idade. Na população de 10 a 20 anos de idade, a taxa de analfabetismo não chega a 4%. O analfabetismo está se reduzindo rapidamente com a expansão da educação formal, e a experiência mostra que é muito difícil eliminá-lo nas gerações mais velhas, e geralmente também mais pobres e da zona rural, que nunca incorporaram a leitura e a escrita à sua vida diária. Para os mais jovens, o caminho não é o das campanhas de alfabetização, mas o dos programas de educação de jovens e adultos, que têm crescido bastante.

Os problemas centrais da educação básica brasileira são a má qualidade do ensino, a iniqüidade que persiste no acesso à educação de melhor qualidade, o atendimento a jovens e adultos que não conseguem completar sua educação, e a questão da relevância e pertinência dos conteúdos da educação para a vida das pessoas.

Graças ao Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SAEB), mantido pelo Ministério da Educação, tem sido possível acompanhar a

qualidade da educação brasileira nos diferentes estados e através dos anos, e os resultados são bastante ruins. A interpretação dos dados do SAEB não é trivial, mas alguns exemplos podem ser dados. Na prova de português de 2001, 54% dos estudantes de quarta série do país tiraram menos de 200 pontos. Isto significa, na prática, que eles não eram capazes, na leitura, de extrair informações de um texto publicitário, de inferir o sentido de textos informativos, ou de identificar o tema de uma narrativa curta. Na oitava série, 20% dos alunos ainda permaneciam abaixo dos 200 pontos, e eram, na prática, analfabetos funcionais. Segundo releitura recente destes dados pelo INEP,

> Dos alunos que freqüentam a quarta série do ensino fundamental, 22% não desenvolveram habilidades de leitura compatíveis a esse patamar de escolaridade e 37% aprimoraram algumas competências, mas ainda demonstram desempenho em língua portuguesa bem abaixo do desejado. Esses dois grupos de estudantes, que totalizam 59% da matrícula do final do primeiro ciclo da educação obrigatória, apresentam níveis de rendimento escolar considerados "crítico" ou "muito crítico".(INEP, 2003)

Pelos procedimentos estatísticos que utiliza, o SAEB produz informações sobre Estados, e não sobre escolas ou alunos individuais. No entanto, os micro-dados contêm informações relativas às características dos alunos, professores e escolas das escolas alunos aonde os testes são aplicados, o que permite a realização de análises estatísticas sobre os determinantes do desempenho escolar. Um dos principais resultados destas análises, que surge também em pesquisas semelhantes com outros tipos de dados, é que o desempenho dos alunos depende fundamentalmente no nível socioeconômico de suas famílias, que afeta tanto o "capital cultural" que o aluno traz para escola (a linguagem usada em casa, os hábitos de leitura da família, o apoio para as atividades escolares, o valor atribuído à educação) quanto o tipo e a qualidade das escolas em que o aluno vai estudar: estudantes de famílias mais pobres, na área rural, tendem a estudar em escolas públicas com menos recursos, e os de famílias mais ricas e urbanas tendem a estudar em escolas urbanas, melhor equipadas, ou em escolas particulares.

Comparados com este forte condicionante social, o "efeito escola" assim como o "efeito professor" tendem a ter impacto bastante reduzido: adianta pouco, aparentemente, colocar mais recursos nas escolas, dar treinamento ou melhorar o pagamento dos professores, se os problemas derivados da desigualdade de condições não forem compensados de alguma forma (Soares, César *et al.*, 2001). Isto confirma que existe um grande problema de equidade da educação brasileira, que limita a chance de que crianças oriundas de famílias menos privilegiadas tenham as mesmas oportunidades de aprender.

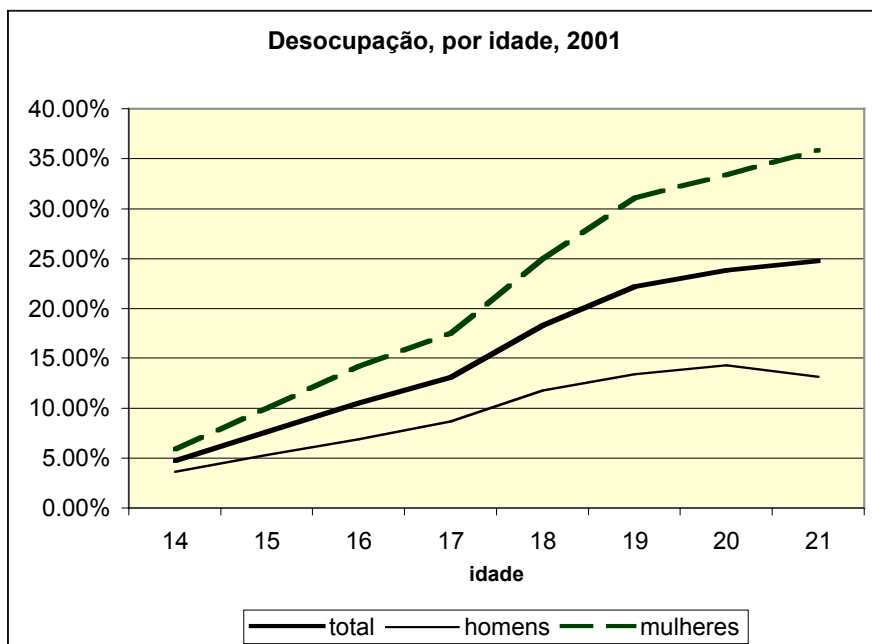
Tradicionalmente, os alunos que não conseguiam atingir o desempenho mínimo considerado necessário pelas escolas eram reprovados, e forçados a repetir o ano. A reprovação tinha uma função declarada, de fazer com que o aluno recuperasse o que não havia aprendido, e uma função não dita, mas talvez mais importante, que era a de separar os alunos que não aprendiam dos que tinham melhor desempenho, e eram promovidos às séries seguintes.

Discriminados, os alunos reprovados dificilmente corrigiam suas deficiências; o mais comum era que ficassem retidos nas séries inferiores, muitas vezes em turmas especiais, e acabassem, cedo ou tarde, desistindo de estudar. Mais recentemente, tanto o governo federal quanto governos estaduais têm estimulado políticas de “promoção automática” ou de ciclos escolares, que buscam manter os alunos junto com seu grupo de idade, ainda que seu aproveitamento escolar não seja satisfatório. Na pior das hipóteses, esta política não é pior do que a anterior, de excluir dos alunos de mau desempenho através da reprovação. No entanto, estas políticas precisam ser acompanhadas de procedimentos bem claros de avaliação de resultados e apoio aos estudantes de desempenho inadequado, sob pena de transmitirem a mensagem equivocada, e deletéria, de que aprender e demonstrar competência já não é mais importante.

A evasão escolar, que começa a se intensificar ao redor dos 14 anos, cria toda uma geração de jovens que não conseguem obter o diploma de primeiro grau, cada vez mais solicitado pelo mercado de trabalho, e não têm as competências mínimas de leitura, escrita e uso culto da língua. Em 2001, 18.3% dos jovens brasileiros de 18 anos nem estudava, nem trabalhava; entre as mulheres, esta proporção era de 25%, e continuava a aumentar com a idade (Gráfico 2).[5]

---

[5] Dados da PNAD 2001. Os “desocupados”, no caso, são jovens que não estudam e nem trabalham, ou estão desempregados. O número maior de desocupados entre as mulheres pode ser explicado pela menor pressão que elas possam ter obter rendimentos próprios. Ao contrário do que se poderia presumir, este tipo de desocupação ocorre sobretudo na área rural, aonde atinge

Gráfico 2

O que estudante precisa aprender? Esta questão dá margem a grandes discussões filosóficas, mas admite também uma resposta simples: ele precisa adquirir os conhecimentos e as habilidades que o capacitem para viver em sociedade, de forma tão plena quanto possível. Isto implica tanto valores quanto conhecimentos e habilidades de comunicação, busca e uso de informação. Não deve haver incompatibilidade, muito pelo contrário, entre capacitar as pessoas para a vida do trabalho e para a vida social. A principal habilidade a ser adquirida na escola é o domínio da língua, a capacidade de ler e escrever. Depois, o uso dos números, o raciocínio abstrato. A partir daí, todo o resto.

Isto já permite definir o conteúdo central dos primeiros oito anos de escolaridade. Para o nível médio, as coisas se tornam mais difíceis. No passado, nos países europeus que nos inspiraram, estes anos eram dedicados à formação cultural mais ampla, nas letras, artes e ciências, como preparação para os estudos universitários. Poucos, no entanto, chegavam até aí. Para os que queriam continuar a estudar mas não buscavam uma carreira universitária, haviam os ofícios manuais, ou as escolas técnicas. Poucos países conseguem manter um ensino médio massificado e homogêneo em qualidade. No Brasil, foi impossível preservar, e muito menos generalizar a qualidade do ensino médio que existia antes em instituições como o Colégio Pedro II no Rio de Janeiro ou Colégio Estadual de Minas Gerais. O Exame Nacional do Ensino Médio, instituído pelo INEP, é um esforço importante no sentido de estabelecer um padrão nacional para o ensino de nível médio, que até então não existia, e vem mostrando uma queda contínua do nível de desempenho dos alunos que saem do ensino médio, problema atribuído à enorme expansão ocorrida nos últimos anos.

A opção pelo ensino técnico, como alternativa ao ensino médio convencional, só resulta bem em países que, como a Alemanha, conseguiram uma forte integração entre as escolas e o setor produtivo e as versões modernas das antigas corporações de ofício. Em outros lugares, inclusive em países latino-americanos como o Chile e o Peru, o ensino médio técnico se transformou, sobretudo, em um ensino secundário de pior qualidade. No Brasil, as tentativas de associar a formação profissional ao ensino médio nunca funcionaram, e os poucos Centros Federais de Educação Tecnológica, CEFETs, que existem, acabaram se transformando em escolas de elite para alunos interessados em cursos superiores na área técnica. Existem esforços recentes de recriar o ensino técnico como alternativa ao ensino médio convencional, e os antigos sistemas de formação profissional como o SENAI e o SENAC também estão em transformação, em um movimento que precisa ser acompanhado (Castro, 2002).

Não existem receitas simples para os problemas da educação básica. Muita coisa já foi tentada, recursos e esforços foram desperdiçados, e existe muita discordância sobre que pode e deve ser feito. Uma prioridade óbvia é fortalecer a competência do país para pesquisar e conhecer a experiência de outros países na área dos estudos educacionais, e tomar em conta estes conhecimentos para a formulação das políticas governamentais. Uma forma possível de agrupar as principais áreas de ação na área da educação básica pode ser a seguinte:

a) *Autonomia e responsabilidade gerencial.* Para funcionar bem, as escolas necessitam de autonomia de decisão e de uma direção comprometida com resultados educacionais significativos. No Brasil, os sistemas estaduais e municipais de educação são organizados como grandes burocracias, que não deixam espaço de ação e autoridade efetiva para os diretores de escola; neste aspecto, a diferença com as escolas privadas é marcante (Oliveira e Schwartzman, 2002). Tem havido experiências de melhorar a seleção dos diretores das escolas públicas, dar-lhes mais autonomia de decisão, e criar mecanismos para estimular seu compromisso com resultados. Outros países têm experimentado com sistemas de “vouchers” recursos dados aos alunos do sistema público para que escolham as escolas de sua preferência, públicas ou privadas; e a criação de “charter schools”, escolas privadas que competem por recursos públicos. O Brasil avançou muito pouco até hoje nesta linha.
b) *Fortalecimento dos vínculos entre escola e sociedade.* Uma das formas de dar mais autonomia e responsabilidade para as escolas é fazer com que sociedade se envolva com cada uma delas, através da presença dos pais, da colaboração de lideranças locais, da criação e fortalecimento das associações de pais e mestres, do envolvimento de organizações filantrópicas em atividades extracurriculares, etc. Além de apoio moral, político e cobrança de resultados, estas parcerias podem trazer também apoio material, suplementando os recursos públicos disponíveis.
c) *Melhor recrutamento e formação adequada de professores.* Legislação recente exige que todos os professores e professoras de primeiro grau

tenham nível superior, e isto tem levado a uma enorme proliferação de cursos de pedagogia, de qualidade nem sempre conhecida. Não há nenhuma evidência de que este movimento, de natureza eminentemente credencialista, esteja resultando em melhoria da qualidade do ensino. Na educação básica, o problema principal com a formação dos professores é que eles não adquirem os conhecimentos específicos requeridos para seu trabalho principal, que é o de alfabetizar as crianças. Isto ocorre, entre outras razões, pela difusão, entre os educadores, de ideologias pedagógicas que se opõem ao trabalho educacional organizado, em nome de princípios de liberdade e criatividade (Oliveira, 2002). No ensino médio, aonde o nível universitário já é requerido, existe muita dificuldade de recrutar novos professores, e sobretudo de recrutar pessoas mais qualificadas, dados os baixos salários e a pouca atratividade da carreira de magistério entre pessoas de nível universitário. Aqui, parece ser necessário abrir a profissão tradicional de professor para estudantes avançados e jovens profissionais de todas as áreas, através de programas intensivos de treinamento e contratos de trabalho temporários, para que os estudantes possam ter contato direto com jovens profissionais de formação moderna, capazes de transmitir conteúdos vivos e significativos às novas gerações.

d) *Políticas de promoção automática, ciclos, aceleração da aprendizagem, educação de jovens e adultos* (*antigo supletivo).* Em seu conjunto, estas políticas buscam eliminar a repetência, fazer com que alunos atrasados recuperem o tempo perdido, e que jovens e adultos que deixaram a escola voltem a estudar e obtenham a titulação correspondente. O risco com estas políticas é que elas se transformem em simples formalismos, e destruam os mecanismos usuais de avaliação e estímulo ao desempenho. Para que isto não ocorra, é necessário aprofundar muito o conhecimento destas práticas, e dotar os professores e escolas dos recursos pedagógicos e materiais de que possam necessitar para fazer este trabalho de forma séria e responsável.

e) *Uso pedagógico dos instrumentos de Avaliação*. Além do SAEB, alguns estados, como a Bahia, Paraná, São Paulo e Minas Gerais, desenvolveram seus próprios sistemas de avaliação de desempenho, podendo com isto produzir "boletins de escola", informando à comunidade sobre seu desempenho, e abrindo caminho para a identificação de questões pedagógicas que necessitam de atendimento especial, assim como de escolas aonde é necessária uma atenção mais concentradas, ou mesmo intervenção. É um caminho promissor, mas que ainda está em seus primórdios.

f) *Políticas compensatórias.* Em igualdade de condições, escolas que atendem alunos de condições sociais mais precárias obtêm resultados piores. Para compensar isto, são necessárias políticas compensatórias, que praticamente não existem no Brasil[6]. É provável que estas políticas devam ser orientadas sobretudo para dentro das escolas, para ajudá-las, com recursos materiais e humanos, a lidar melhor com alunos com maiores

---

[6] Veja, para a América Latina como um todo, (Reimers, 2000).

dificuldades de adaptação e aprendizagem; mas podem haver políticas orientadas diretamente aos estudantes e suas famílias. Uma possível política compensatória são as pré-escolas: supõe-se que elas fazem com que os alunos cheguem às classes de alfabetização mais preparados para aprender. Para isto, elas deveriam funcionar bem do ponto de vista pedagógico, algo sobre o qual não há informações confiáveis; e estar focalizadas mais diretamente nas crianças de baixa renda do que vem ocorrendo até o momento (Barros e Foguel, 2000).

g) *Fortalecimento intelectual e apoio técnico para o setor de educação.* Neste item estão incluídos o trabalho do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (INEP) e seus congêneres estaduais, de geração de estatísticas educacionais e avaliações; o aperfeiçoamento da política de livros didáticos; a preparação e difusão de materiais pedagógicos e de apoio ao professor; o apoio à pesquisa educacional; a melhoria e transformação dos cursos de formação de professores em todos os níveis; e a criação de sistemas de acesso eletrônico a todos estes materiais.

Educação superior

Apesar do crescimento acelerado dos últimos anos, e de uma visível crise financeira do setor privado, que parece ter se expandido mais do que o mercado está conseguindo pagar, o ensino superior brasileiro ainda é muito pequeno em comparação com o de outros países, inclusive da América Latina, e por isto deverá continuar a crescer, na medida em que o ensino também se cresça. Hoje, o acesso ao ensino superior é uma aspiração generalizada das classes médias e tende a se universalizar, independentemente dos eventuais custos ou benefícios que esta expansão possa trazer para a sociedade como um todo (Wolf, 2002).

O Brasil não tem tradição universitária significativa. O ensino superior foi organizado segundo o modelo francês, através de faculdades profissionais controladas e regulamentadas pelo Estado, e autorizadas a emitir diplomas para o exercício de profissões também regulamentadas por lei. Este modelo, aos poucos, foi se transformando, mas esta é ainda a imagem que persiste. A primeira transformação foi a criação de um setor privado, de início sobretudo religioso, e que foi se expandindo cada vez mais, até chegar à situação atual, com dois terços das matrículas. O ensino privado sempre foi tratado como uma concessão do setor público, submetido a controles nem sempre razoáveis, e visto com suspeita. A segunda transformação foi a introdução da pesquisa e da pós-graduação, inicialmente na Faculdade de Filosofia da USP nos anos 30, e de forma mais organizada a partir da reforma universitária de 1968 (Schwartzman, 1991). Esta reforma introduziu no Brasil o sistema norte-americano, com departamentos, mestrados, doutorados e o sistema de crédito, e consagrou a pesquisa e a pós-graduação como elementos centrais do ensino superior, sem, no entanto, alterar de maneira mais significativa o ensino de graduação. A terceira transformação foi a massificação ocorrida após os anos 60, com a expansão acelerada do ensino privado e a criação de um grande número de novas carreiras e cursos que não mais correspondiam a um sistema

organizado de profissões regulamentadas, nem ao modelo da universidade de pesquisa. Hoje, com 3.5 milhões de estudantes, a educação superior brasileira é altamente diversificada, com um núcleo importante de ensino profissional mais clássico, algumas universidades e departamentos voltados para a pesquisa e a pós-graduação estrito senso, e metade dos estudantes matriculados nas chamadas "profissões sociais" – ciências sociais, negócios e direito. Ao contrário do que muitas vezes se pensa, esta diversificação não é um problema ou uma deformação, mas é típica dos sistemas modernos de ensino superior de grande escala, nos quais as antigas faculdades profissionais e os centros de alto nível de pós-graduação e pesquisa são somente parte de um conjunto muito mais amplo de instituições e programas (Schwartzman, 2001a).

Quais são os benefícios que a educação superior traz, ou deveria trazer ao país? Em função destes benefícios, os 11 bilhões de reais gastos anualmente no atendimento gratuito a menos de um milhão de estudantes de nível superior é razoável? Deveríamos estar gastando mais com estes estudantes? Deveríamos estar atendendo a mais estudantes com este dinheiro? Deveríamos aumentar os dois? O setor privado está prestando um serviço útil à sociedade, ou, simplesmente, desenvolvendo um negócio às custas das aspirações por educação da sociedade brasileira?

Os benefícios privados associados à educação superior no Brasil são indiscutíveis. Pela PNAD de 2001, o rendimento mensal de todos os trabalhos das pessoas com 15 anos ou mais de estudo – ou seja, nível superior – era de 2.192 reais, comparado com 694 reais para quem tinha nível secundário, e 504 para quem só havia completado a educação fundamental. Os benefícios sociais – ou seja, o que a sociedade ganha - são mais problemáticos, se não acreditarmos que estas diferenças correspondem sempre a variações em produtividade (advogados e médicos, por exemplo, podem ganhar muito bem às custas de sua capacidade de cobrar altos honorários de seus clientes, sem que haja acréscimo de produtividade nem renda agregada para o conjunto).

Não há dúvida de que a sociedade se beneficia quando tem uma população mais educada em todos os níveis. Por outro lado, já não se acredita hoje, como no passado, que existiriam necessidades profissionais específicas que pudessem ser identificadas de antemão e servissem de base para um planejamento detalhado do ensino superior. Uma maneira de olhar esta questão é examinando que competências que o mercado de trabalho está demandando. Os setores que mais crescem na economia são os de serviços, pouco exigentes em qualificação, e para os quais a formação dada pelo ensino superior do país parece ser satisfatória. Em alguns setores de ponta parece haver demanda para pessoas com qualificações mais avançadas, mas em pequeno número, e não há sinais de falta de mão de obra qualificada para atendê-los (Schwartzman, 2002a).

Estas constatações permitem questionar o grande subsídio dado no Brasil à educação de nível superior pública, em níveis tão acima do que recebe

a educação básica. O setor público deve continuar a financiar o ensino superior, especialmente em seus dois extremos: na formação de alto nível, em áreas consideradas de grande interesse para o país, e no apoio a estudantes oriundos de setores sociais menos favorecidos, em uma política de equidade social. Por outro lado, não há muito espaço para ampliar os gastos públicos com educação superior como um todo, e está na hora de fazer com que os estudantes comecem a pagar pelos benefícios que recebem. Esta não é uma situação peculiar ao Brasil. Em todo o mundo (incluindo a Inglaterra e a China) os sistemas de educação superior públicos começam a cobrar anuidades e a buscar recursos próprios para se manter, enquanto que a educação privada se expande. A correção da iniqüidade de financiamento entre a educação superior e a básica, pela cobrança de anuidades no setor público, poderia trazer um outro tipo de iniqüidade, entre os jovens com e sem recursos para pagar seus estudos superiores. Isto pode ser corrigido por um sistema adequado de crédito educativo e bolsas de estudo.

Para que possa haver uma focalização correta dos gastos com o ensino superior, seria necessário alterar a política de financiamento atual, pela qual os salários de professores e funcionários são homogêneos e estabelecidos pelo governo, e não existe relação clara entre financiamento e desempenho das instituições. Idealmente, as instituições deveriam ter liberdade e flexibilidade para escolher seus nichos de atuação, e serem apoiadas na medida em que produzam resultados de claro interesse social, seja na ponta da pesquisa e da pós-graduação, seja no atendimento de populações menos privilegiadas, ou no fortalecimento de determinadas áreas.

Como atividade de interesse público, o ensino superior precisa estar submetido a sistemas claros de avaliação e acompanhamento. Estas avaliações são importantes para que a sociedade – estudantes, empresas, governos – possam saber quais são os bons cursos e programas, e decidir aonde estudar, aonde buscar as melhores competências, e com quem estabelecer relações de apoio e colaboração. Elas são importantes também para que o setor público possa saber se está colocando seus recursos nos lugares certos, e se eles estão sendo bem utilizados; e para que as próprias instituições se conheçam melhor, e se aperfeiçoem. A tradição brasileira de tratar o ensino superior como concessão do serviço público, e o uso das avaliações como simples mecanismo de controle de mercado de determinadas profissões, são práticas que não deveriam continuar.

Pós-graduação e pesquisa

O sistema de pós-graduação e pesquisa universitária estabelecido no Brasil a partir da reforma universitária de 1968 não tem paralelo na América Latina, e é equivalente ao de muitos países desenvolvidos. Vários fatores contribuíram para isto: um sistema ágil de financiamento, gerenciado no nível federal pela FINEP e pelo Conselho Nacional de Pesquisas, e em São Paulo, pela FAPESP; um mecanismo permanente de avaliação e controle de qualidade, implantado e monitorado pela CAPES, do Ministério da Educação;

um generoso sistema de bolsa de estudo para os alunos dos programas de qualidade reconhecida, tanto em nível de mestrado quanto de doutorado; e uma política de financiamento de cursos de doutoramento no exterior, que formou a maior parte da liderança destes programas. Para o ano de 2001, a CAPES informava que o país estava graduando cerca de 20 mil mestres e 6 mil doutores, e as estatísticas do Ministério de Ciência e Tecnologia mostram um número crescente de publicações científicas, nacionais e internacionais, de pesquisadores brasileiros.

Em sua quase totalidade, estes programas de mestrado e doutorado têm orientação acadêmica, com ênfase na pesquisa, mas estudos recentes mostram que, em algumas áreas como medicina, direito, administração, economia e engenharia, a maior parte dos mestres trabalha fora do meio universitário, o mesmo valendo para cerca de um terço dos formados nas disciplinas mais básicas ou acadêmicas, como química, física ou sociologia (Velloso e Balbachevsky, 2002). Entre os doutores, a maioria trabalha na área universitária ou de pesquisa, exceto entre os de odontologia e direito. Esta grande abertura da pós-graduação para o mercado de trabalho não acadêmico é um bom sinal, que indica que a pesquisa brasileira está menos isolada em sua torre de marfim do que muitas vezes se pensa; mas, ao mesmo tempo, leva a colocar em dúvida a necessidade de continuar subsidiando a pós-graduação de forma tão generalizada, através de bolsas de estudo e cursos gratuitos, quando se sabe que os pós-graduados tendem a conquistar as posições mais altas, e melhor pagas, de suas respectivas áreas de trabalho.

Em geral, o próprio desenvolvimento da pós-graduação e da pesquisa brasileira nas últimas décadas leva à necessidade de reformular o sistema de forma bastante profunda, para impedir que ele se acomode a tradições de trabalho e modelos institucionais que já não atendem às necessidades do país. Os mestrados acadêmicos brasileiros são uma anomalia, pela sua longa duração e orientação excessivamente acadêmica. Em todo o mundo, hoje, mestrados são cursos curtos de aperfeiçoamento profissional, e a formação acadêmica se faz no nível de doutorado. A concentração dos recursos de pesquisa em bolsas de estudo, em detrimento do financiamento de projetos, faz com que os recursos da área de ciência e tecnologia tendam a se dispersar; o Brasil ainda tem poucos centros de pesquisa com forte comprometimento e envolvimento com temas de grande interesse público; finalmente, a forma de organização da atividade pesquisa e pós-graduação é muito tradicional, e não incorpora plenamente as novas modalidades de trabalho interdisciplinar e aplicado que são centrais na produção científica contemporânea (Gibbons, Trow *et al.*, 1994; Schwartzman, 2002b) A pesquisa e a pós-graduação no Brasil são muito concentradas na região Centro-Sul, e o tema da equidade na regional na distribuição de recursos é recorrente, entre pesquisadores e no próprio governo. Neste nível, no entanto, pareceria que as questões de qualidade e relevância nacional (que têm, evidentemente, dimensões regionais importantes) deveriam ter precedência sobre a simples distribuição regional de recursos.

Conclusão: políticas de educação, desenvolvimento e equidade social

Nos oitos anos de gestão de Paulo Renato de Souza no Ministério da Educação, importantes avanços foram obtidos. O Ministério da Educação deixou de ser um instrumento de troca de favores políticos, e passou a ser dirigido por uma equipe técnica, preocupada com a melhoria da educação no país. O Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais, INEP, se transformou em uma importante agência de produção de informações estatísticas confiáveis, e implantou sistemas de avaliação de qualidade em todos os níveis, essenciais para acompanhar qualquer política minimamente racional. Criou o FUNDEF, disciplinando o uso dos recursos constitucionais para a educação, e reduzindo desigualdades; inaugurou mecanismos de transferência direta de recursos às escola, fortalecendo seu envolvimento com as comunidades; organizou e melhorou as políticas de distribuição de livros didáticos e merendas escolares; e tratou de implementar, em todos os níveis, as orientações da nova Lei de Diretrizes e Bases da educação nacional, de tornar a educação brasileira mais flexível e de melhor qualidade, presidindo a um grande esforço de universalização da educação básica e redução das grandes defasagens idade-série existentes no país. Os resultados no ensino superior são menores, por não ter conseguido implantar um sistema de autonomia efetiva para as universidades públicas, nem um marco regulatório considerado adequado para o setor privado. As tentativas do Ministério de reformar o ensino superior sempre encontraram grande resistência política, agravadas pela impossibilidade de aumentar os salários dos professores de forma linear, como era demandado.

O novo governo, em seus primeiros meses, tem aberto inúmeras frentes, e ainda é muito cedo para saber o que será efetivamente feito. O Ministério tem falado em melhorar as condições de funcionamento das escolas públicas, eliminando a repetência e o analfabetismo funcional. É um objetivo de grande importância, faltando especificar como isto será feito, e com que recursos. Tem havido propostas, mais questionáveis, de aumentar os anos de escolaridade obrigatória, de tentar mais uma vez reviver o ensino técnico de nível médio. Na educação superior, tem havido promessas de dar mais recursos às universidades públicas, aumentar o sistema de crédito educativo para o setor privado, e de abrir a discussão sobre alguma de pagamento para estudantes de renda alta do setor público.

O Brasil já passou do tempo das reformas educacionais de primeira geração, em que tudo se resumia a tratar de conseguir “mais” de tudo – escolas, prédios, professores, equipamentos e, sobretudo, dinheiro. Estamos vivendo os problemas de segunda geração, que requerem uma avaliação cuidadosa das prioridades dos investimentos que já existem; e estamos iniciando a etapa mais decisiva e fundamental, as reformas de terceira geração, que exigem um reexame profundo dos pressupostos culturais, institucionais e pedagógicos que presidem o funcionamento de nossas instituições de ensino.

A desigualdade na educação, como mostram os estudos sócio-econômicos, é o fator mais fortemente associado à desigualdade de renda; mas os resultados da educação, como mostram os estudos educacionais, são quase que totalmente determinados pelas condições sociais prévias dos estudantes e suas famílias. Este círculo vicioso não pode ser quebrado, simplesmente, por maiores investimentos em educação, reforma nas escolas, e nem por campanhas educacionais de um ou outro tipo; além da melhoria na educação, são necessárias políticas que afetem diretamente os mecanismos de apropriação e distribuição da renda. Colocar na educação a responsabilidade pela eliminação da pobreza e das desigualdades sociais é uma maneira de não enfrentar, ou postergar, as políticas sociais e econômicas que possam ter efeito direto sobre estas questões. Uma combinação adequada de políticas sociais bem focalizadas, e políticas educacionais de qualidade, no entanto, podem fazer toda a diferença.

Rio de Janeiro, maio de 2003.

Referências

Barros, Ricardo Paes de e Miguel Nathan Foguel (2000). "Focalização de gastos públicos sociais e erradicação da pobreza no Brasil". In: R. Henriques (Ed.). Desigualdade e pobreza no Brasil. Rio de Janeiro: IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, p.719-739

Castro, Cláudio de Moura. (2002). "Programa de expansão da educação profissional": Ministério da Educação. 2003

Gibbons, Michael, Martin Trow, Peter Scott, Simon Schwartzman, Helga Nowotny e Camille Limoges (1994). The new production of knowledge - the dynamics of science and research in contemporary societies. London, Thousand Oaks, California: Sage Publications

INEP. (2003). "Nível de leitura e matemática da maioria dos alunos é “crítico”": Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais. 2003

Oliveira, João Batista Araújo (a sair). "Expansion and inequality in Brazilian education". In: C. Brock e S. Schwartzman (Ed.). The Challenge of Education in Brazil. Oxford, UK: Triangle Journals, Ltd.

Oliveira, João Batista Araújo E. (2002). "Construtivismo e alfabetização: um casamento que não deu certo". Ensaio, v.10, 135, abr-jun, p. 161-200.

Oliveira, João Batista Araújo e Simon Schwartzman (2002). A escola vista por dentro. Belo Horizonte: Alfa Educativa Editora

Reimers, Fernando (2000). Unequal schools, unequal chances the challenges to equal opportunity in the Americas. Cambridge, Ma: Harvard University Press. xv, 464 p. (The David Rockefeller Center Series on Latin American studies)

Schwartzman, Simon (1991). A space for science the development of the scientific community in Brazil. University Park: Pennsylvania State University Press. x, 286 p.

______ (2001a). "A revolução silenciosa do ensino superior". In: E. R. Durham e H. Sampaio (Ed.). O Ensino Superior em Transformação. São Paulo: Universidade de São Paulo, Núcleo de Pesquisas sobre Educação Superior, p.13-30

______ (2001b). Trabalho infantil no Brasil. Brasília: Organização Internacional do Trabalho

______ (2002a). Higher education and the demands of the new economy in Latin America. Background paper for the LAC Flagship Report. The World Bank. Washington, DC:

______. (2002b). "A pesquisa científica e o interesse público". Revista Brasileira de Inovação, v.1, 2, p. 361-395.

Soares, José Francisco, C C César e J Mambrini (2001). "Determinantes de desempenho dos alunos do ensino básico brasileiro: evidências do SAEB de 1997". In: C. Franco (Ed.). Avaliação, ciclos e promoção na educacão. Porto Alegre: Artmed

The World Bank (2002). Brazil - Municipal education - Resources, incentives, and results. Brazil Country Management Unit, Latin America and the Caribbean Region. Brasília. (24413-BR)

Velloso, Jacques e Elizabeth Balbachevsky. (2002). "Graduate Training and employment in Brazil". International Higher Education, v.29, p. 19-20.

Wolf, Alison (2002). Does education matter? myths about education and economic growth. London: Penguin. xiv, 332 p.